

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí, o. s.**, se sídlem Ve Svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. č. 471/1, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) V TOWER Prague, a. s.**, se sídlem Na Strži 1702/65, Praha 4, zastoupena Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **II) Pankrácká společnost, z. s.**, se sídlem Hudečkova 12/1907, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2007, č. j. 3612/2007, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2018, č. j. 8 A 59/2013 – 289,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Osoba zúčastněná na řízení I) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci, žalovanému a osobě zúčastněné na řízení II) **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

IV. Osobě zúčastněné na řízení I) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Společnosti LANCASTER, a. s., Pivovarský holding, a. s. a hlavní město Praha podaly dne 31. 1. 2005 společnou žádost o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, kterým by byly připuštěny z hlediska zájmů státní památkové péče zamýšlené práce v případě stavby EPOQUE PANKRÁC – bytový dům, Praha 4, Pankrác (dnes nazýváno V-Tower). Závazné stanovisko bylo podkladem pro územní řízení.

[2] Po podání žádosti o vydání závazného stanoviska přešly části obchodního jmění společnosti LANCASTER a. s. v důsledku rozdělení na nástupnické společnosti EPOQUE HOTEL a. s., IČ: 27455858, a EPOQUE-LANCASTER a. s., IČ: 27415171. Část jmění, která se týkala projektu EPOQUE PANKRÁC – bytový dům, přešla na nástupnickou společnost EPOQUE-LANCASTER a. s. Obchodní firma nástupnické společnosti se změnila s datem zápisu změny v obchodním rejstříku 2. 6. 2015 na obchodní firmu V TOWER Prague, a. s. [osoba zúčastněná na řízení I)]

[3] Magistrát hlavního města Prahy (dále též „magistrát“) nejprve závazným stanoviskem ze dne 10. 10. 2005 připustil bez podmínek přípravu zamýšlených prací. Uvedené závazné stanovisko žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 6. 2006 zrušil v přezkumném řízení.

[4] Magistrát poté začal jednat jako s účastníky řízení s žalobcem a s dalším spolkem [osoba zúčastněná na řízení II)] a rozhodnutím ze dne 9. 1. 2007, č. j. MHMP 25087/2005/Cír, vydal v dané věci opět souhlasné závazné stanovisko. V něm stanovil tři omezující podmínky. Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím k odvolání žalobce změnil rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 1. 2007 tak, že zrušil omezující podmínku č. 3, ve zbytku závazné stanovisko potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 12. 2010, č. j. 8 Ca 337/2007 – 75, zamítl. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 91/2011 – 119, rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Městský soud ve věci opětovně rozhodl rozsudkem ze dne 25. 6. 2015, č. j. 8 A 59/2013 – 154, tak, že rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Osoba zúčastněná na řízení I) podala proti rozsudku kasační stížnost, na jejímž základu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 – 43, rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Poslední rozsudek městského soudu

[6] Městský soud následně rozhodl v záhlaví popsaným rozsudkem tak, že rozhodnutí žalovaného opětovně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok I.). Žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení žalobci (výrok II.) i osobě zúčastněné na řízení I) [výrok III.] a rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení II) nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

[7] Konstatoval, že spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že byl v řízení zkrácen

na svých procesních právech. Nelze akceptovat argumentaci osoby zúčastněné na řízení I), že žalobci sice náležela procesní práva ve správním řízení, ale nemůže úspěšně napadnout rozhodnutí žalovaného. Dle městského soudu proto žalobce byl oprávněn podat žalobu.

[8] Podle soudu je rozhodnutí žalovaného částečně nepřezkoumatelné. Předmětný výškový bytový dům je kontroverzní stavbou, rozhodnutí o ní je precedenční, neboť předznamenává další vývoj výstavby výškových budov v Praze. Věc je významným politickým tématem a je mediálně sledována. Městský soud odkázal na svůj předcházející rozsudek, ve kterém konstatoval, že u úředních osob (K., C., S.) byly dány pochyby o jejich nepodjatosti. Účast uvedených osob na tzv. kulatém stolu konaném v den vydání prvostupňového rozhodnutí, kterému byli přítomni i představitelé Prahy, je skutečností, kterou byla překročena kritická míra „systémového rizika podjatosti". O konání kulatého stolu není ve správním spise záznam, účastníci se však shodují na tom, že proběhl. O zájmu politických činitelů o stavbu svědčí konání semináře: „Rozvoj města a odkaz minulosti" ve dnech 15. 3 a 16. 3. 2007, za účasti tehdejšího primátora, náměstkyně primátora a radního. Semináře se účastnili pracovníci prvoinstančního orgánu, moderoval jej ředitel Odboru kultury, památkové péče a cestovního ruchu magistrátu (Mgr. K.). Tento závěr je ještě posílen zjištěním, že ředitel svůj postoj k výstavbě výškového domu ventiloval veřejně; článek uveřejněný v časopisu Euro ze dne 23. 7. 2007, „Praha může růst, a to i do výšky", obsahuje „silný" názor autora, který výstavbu výškových budov v Praze obhajuje. Jak vyplývá z uvedeného článku, je jeho autor přesvědčen, že právě výstavba výškových budov je zásadní pro rozvoj hlavního města, i celé republiky. Podle městského soudu se žalovaný minimálně ve vztahu k Mgr. K. nevypořádal s námitkou podjatosti přesvědčivým způsobem. Napadené rozhodnutí je v tomto směru nedostatečně odůvodněné, ale i věcně nesprávné (pouhý odkaz na dobu publikace článku neobstojí). Námitku podjatosti dle městského soudu žalobce uplatnil včas. Pro objektivní úvahu o možné podjatosti konkrétní úřední osoby pak není rozhodný stav judikatury. Soud byl toho názoru, že požadavek na nestrannost a striktní zákonnost rozhodování orgánů veřejné správy, musí dostat přednost i před principem legitimního očekávání, jehož se dovolává osoba zúčastněná na řízení.

[9] Za nesprávný a svévolný označil městský soud závěr žalovaného, že z vyjádření Národního památkového ústavu (NPÚ) nelze dovodit věcně odůvodněný názor a že se přes opakované výzvy nepodařilo identifikovat konkrétní zájem státní památkové péče, který by odůvodňoval negativní stanovisko k dotčené stavbě. NPÚ jasně uvedl konkrétní důvody: porušení závazné procedury projednání záměru s Výborem světového dědictví, absence koncepční rozvahy pro umisťování výškových budov, rozpor se zájmem na prezentaci architektonického dědictví. Konkrétní zájem státní památkové péče, vyplývající ze stanoviska NPÚ ve znění jeho doplnění, je zájem na zachování kulturně historické hodnoty Pražské památkové rezervace, kdy masivní hmota výškových staveb umístěná na Pankrácké pláni, v bezprostřední blízkosti historického jádra, naruší urbanistickou kompozici, měřítko a siluetu rezervace. I ve vztahu k vyjádření Výboru světového dědictví je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný se opomněl vypořádat též s podmínkami vyplývajícími z rozhodnutí odboru kultury Národního výboru hlavního města Prahy č. j. Kul/5 932/81 ze dne 19. 5. 1981 o určení ochranného pásma památkové rezervace v hl. m. Praze a jeho doplňku ze dne 9. 7. 1981. Vůbec se pak nevyjádřil k podmínkám vyplývajícím z nařízení vlády České socialistické republiky ze dne 21. 7. 1971 č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze.

III. Stručné shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Osoba zúčastněná na řízení I) [stěžovatelka] podala i proti poslednímu rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[11] Dle stěžovatelky není žalobce aktivně legitimován k podání žaloby. Žalobce je „ekologickým" spolkem, jehož účelem je účastnit se správních řízení souvisejících s ochranou přírody a krajiny, nikoli zasahovat do řízení podle zákona o státní památkové péči. Dotčení hmotných práv tak mohl namítat pouze v rozsahu dle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny"). Řízení ve věci památkové péče však s ochranou životního prostředí nesouvisí. Městský soud přistoupil k automatickému zrušení rozhodnutí žalovaného a vůbec se nezabýval tím, zda žalobce byl, či mohl být dotčen na svých subjektivních právech. Druhý zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu přitom městskému soudu výslovně uložil, aby otázku žalobcovy aktivní legitimace řešil. Dle stěžovatelky neměl být žalobce nikdy účastníkem správního řízení, a proto nemá potřebnou aktivní žalobní legitimaci. Žalobce nebyl napadenými správními rozhodnutími nikterak zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Stěžovatelka odkazuje na judikaturu, podle které je rozsah žalobních námitek úzce spjat s námitkami, které bylo možno uplatnit ve správním řízení. Stěžovatelka upozorňuje, že zákon o ochraně přírody a krajiny nedopadá na případy, kdy je stavba umisťována do prostředí, které nemá znaky krajiny ve smyslu tohoto zákona (např. zastavěná centrální oblast města). Nejvyšší správní soud pak již dovodil, že Pankráckou pláň nelze bez přistoupení dalších skutečností označit za „krajinu" ve smyslu citovaného zákona. Městský soud se dle stěžovatelky naprosto nedostatečně zabýval otázkou účastenství žalobce v předmětném správním řízení. K podpoře své argumentace stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1098/18, které potvrzuje, že spolky, jakým je i žalobce, nemají právo podávat námitky, které se netýkají ochrany životního prostředí. Stěžovatelka ze shora uvedených důvodů požaduje odmítnutí žaloby.

[12] Stěžovatelka dále namítá, že námitka podjatosti úředních osob byla uplatněna opožděně, neboť ji žalobce neuplatnil „bez zbytečného odkladu" ve smyslu § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Žalobce se prokazatelně dozvěděl o jednání u tzv. kulatého stolu nejpozději dne 8. 1. 2007, námitku podjatosti úředních osob však uplatnil až 2. 2. 2007 v rámci podaného odvolání. Městský soud nesprávně dospěl k závěru, že jsou dány pochyby o nepodjatosti úředních osob z důvodu jejich zaměstnaneckého poměru k prvoinstančnímu správnímu orgánu. Stěžovatelka namítá, že nebyly naplněny judikaturou vymezené předpoklady odůvodňující tento závěr. Skutečnost, že se pod záštitou primátora konal seminář, který se nadto netýkal pouze výstavby na Pankrácké pláni, sama o sobě neodůvodňuje závěr o podjatosti úředních osob. Městský soud neuvádí, jaký měl mít primátor zvýšený zájem na výsledku správního řízení, jak požaduje judikatura. Je pak zcela běžné, že se pracovníci příslušného odboru setkávají s osobami, které stojí v čele jejich úřadu. Městský soud se nevypořádal ani se stěžovatelčinou argumentací, že hl. m. Praha nemá žádný zájem na stavbě bytového domu.

[13] Žalobce v předchozím řízení nijak neprokázal, že byl hl. m. Praha, resp. jeho zástupci, měli mít zájem na vydání kladného závazného stanoviska ke stavbě. Hlavní město podalo společnou žádost o závazné stanovisko výlučně z důvodu, že tehdy vlastnilo jeden pozemek dotčený stavbou. Všechny ostatní pozemky vlastnil stavebník; město proto muselo v souladu s právními předpisy podat společnou žádost a stát se tak účastníkem správního řízení. Pokud by mělo skutečný zájem na výsledku řízení, jistě by se do řízení přihlásilo jako osoba zúčastněná. Skutečnost, že tak neučinilo, potvrzuje, že pro něj není realizace stavby významná.

[14] Jednání se zahraniční expertkou, dr. W. v. O., včetně tzv. kulatého stolu se týkala širšího tématu rozvoje měst a nových staveb v historických městech, nikoli pouze rozvoje Pankrácké pláně. Podjatost úředních osob nelze dovodit ani ze skutečnosti, že Mgr. K. po vydání prvostupňového rozhodnutí obhajoval jeho správnost v periodiku EURO z roku 2007. Každá stavba většího rozsahu má řadu zastánců i odpůrců. Z této skutečnost ještě nelze bez dalšího dovodit, že jde o kontroverzní stavbu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, č. 2802/2013 Sb. NSS. Městský soud nijak nevypořádal stěžovatelčinu argumentaci, že stavba není kontroverzní.

[15] Žalobce nepředložil ani žádné důkazy o tom, že jednání u tzv. kulatého stolu představovalo podklad či alibi úředních osob pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Z obsahu správního spisu je naopak zjevné, že se tzv. kulatý stůl uskutečnil až poté, co bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Rozsudek městského soudu je vnitřně rozporný v tom, že na jednu stranu uvádí, že o konání kulatého stolu není ve spise záznam, na stranu druhou konstatuje, že byl nepochybně prokázán.

[16] Stěžovatelka namítá, že na posuzovaný případ není možné použít závěry o tzv. systémové podjatosti obsažené v usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 – 119. Tyto závěry by byly aplikovány retroaktivně a zasáhly by do legitimních očekávání stěžovatelky. V posuzované věci je nutno vycházet z judikatury platné v době vydání napadených rozhodnutí, a tedy vycházet z toho, že neexistovala žádná údajná podjatost úředníků. Systémová podjatost by však ve věci nebyla dána ani podle novější judikatury. Městský soud zcela rezignoval na vypořádání těchto stěžovatelkou vznesených námitek.

[17] Stěžovatelka uzavírá, že žaloba po věcné stránce neobsahovala žádné relevantní argumenty. Žalobce jen tvrdil, že napadené rozhodnutí je nesprávné, konkrétní důvody však chyběly. Rozhodnutí žalovaného je přitom podrobně a odborně odůvodněno. Stěžovatelka také poukazuje na to, že jí městský soud zcela nelogicky přiznal náhradu nákladů řízení od žalovaného za úspěšnou kasační stížnost, ačkoli stěžovatelka od počátku podporuje žalovaného.

[18] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil, odmítl žalobu a uložil žalobci povinnost nahradit stěžovatelce náklady řízení.

[19] Žalovaný uvedl, že se s argumenty obsaženými v kasační stížnosti plně ztotožňuje. Soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné s ohledem na vadné posouzení podjatosti. Nicméně z žádného rozsudku ani z postoje žalobce nevyplynulo, že by odvolací rozhodnutí vydala podjatá osoba, ani skutečnost, jaký vliv měla tvrzená podjatost

prvoinstančního orgánu na rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se s otázkou podjatosti vypořádal dostatečně. Citované usnesení rozšířeného senátu bylo přijato až s významným odstupem. Těžko tak jeho závěry mohl předem do svého rozhodnutí promítnout i žalovaný.

[20] Dle žalovaného odůvodnění napadeného rozsudku vzbuzuje dojem, že věcné hodnocení dané problematiky obsahuje jediný podklad, kterým je písemné vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 7. 5. 2007. Není zřejmé, proč by právě tomuto podkladu měl žalovaný dát přednost před ostatními podklady, které byly shromážděny v rámci rozsáhlého dokazování. Žalovaný se tímto vyjádřením podrobně zabýval.

[21] V dané věci se znovu otvírá (a nyní ještě intenzivněji než v době prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu) otázka přezkoumatelnosti podkladových závazných stanovisek a rozhodnutí ve správním soudnictví. Jejich soudní přezkum má být umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Zrušení podkladového stanoviska, jímž je fakticky napadené rozhodnutí žalovaného dle aktuálního znění stavebního zákona, není ani důvodem obnovy územního nebo stavebního řízení. I s vědomím tohoto faktu by bylo vhodné opětovně posoudit otázku, nakolik je napadené podkladové závazné stanovisko vůbec samostatným předmětem soudního přezkumu a jaké reálné dopady do sféry, kterou hájí žalobce, může jeho zrušení přinést.

[22] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[23] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná a obsahuje projednatelné důvody. Stěžovatelka (na základě usnesení ze dne 5. 4. 2018, č. j. 1 As 109/2018 – 65) uhradila soudní poplatek za kasační stížnost. Vzhledem k tomu, že jde o kasační stížnost opakovanou, nebyla stěžovatelka k úhradě soudního poplatku povinna (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 – 60, č. 3396/2016); soud proto rozhodl podle § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, o jeho vrácení (výrok IV.).

[24] Skutečnost, že jde o opakovanou kasační stížnost, vedla soud též k posuzování otázky, zda je kasační stížnost s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná. Nejvyšší správní soud k předcházející kasační stížnosti stěžovatelky zrušil rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost; v souladu se závěry obsaženými v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, je tedy kasační stížnost přípustná.

[25] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Soud níže pro přehlednost stručně rekapituluje závěry, které ve věci vyslovil ve dvou předcházejících rozsudcích.

[28] První kasační stížnost proti rozsudku městského soudu podal žalobce. Řízení o této kasační stížnosti bylo nejprve přerušeno, neboť rozšířený senát v té době řešil související otázku tzv. systémové podjatosti. Následně Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 6. 3. 2013, č. j. 1 As 91/2011 – 119). Soud v tomto rozsudku mj. dovodil, že přezkoumávaný akt vydaný magistrátem již dle aktuální judikatury nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na fázi, ve které se soudní řízení nacházelo, však nepřistoupil k odmítnutí žaloby pro nepřípustnost, ale kasační námitky věcně projednal. Přihlédl k tomu, že judikatura k povaze závazných stanovisek prošla turbulentním vývojem, a uzavřel, že judikatorní odklon nemůže zpětně zhoršit procesní postavení účastníka řízení. Uvedenou maximu je třeba ctít obzvláště v případě posuzování výluk ze soudního přezkumu, aby nedocházelo k ústavně nepřípustnému odepření přístupu k soudu. Soud také konstatoval, že žalobce v žalobě uváděl konkrétní okolnosti svědčící o tvrzené podjatosti příslušných úředních osob. Dle soudu žalobce tvrdil existenci „dalších skutečností“, které měl při posuzování podjatosti městský soud zvážit, ovšem neučinil tak dostatečně. Zavázal přitom městský soud, aby zohlednil též závěry vyplývající z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 – 119. Rozsudek městského soudu shledal částečně nepřezkoumatelným i ve vztahu k dalším žalobním námitkám (stanovisko NPÚ, Výboru světového dědictví UNESCO a zákonnost schváleného záměru z hlediska režimu, který platí v ochranném pásmu Pražské památkové rezervace).

[29] Městský soud následně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to rozsudkem ze dne 25. 6. 2015, č. j. 8 A 59/2013 – 154. Uvedl, že s ohledem na závěry rozšířeného senátu nemůže souhlasit s žalovaným, že by úřední osoby rozhodující o daném záměru nebyly podjaté. Naopak jejich účastí na jednání u tzv. kulatého stolu, kterého se zúčastnila politická reprezentace samosprávy, se tyto úřední osoby staly vyloučenými z rozhodování pro podjatost. Dále konstatoval, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jelikož se žalovaný blíže nezabýval argumenty Národního památkového ústavu, kterému v průběhu správního řízení vytýkal nedostatečnou argumentaci k posouzení dotčenosti zájmů státní památkové péče u daného záměru. Napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným rovněž pro nevypořádání námitek týkajících se vyjádření Výboru světového dědictví.

[30] Proti tomuto rozsudku podala nynější stěžovatelka kasační stížnost, na jejímž základu soud (rozsudek ze dne 6. 1. 2016, č. j. 1 As 231/2015 – 43) rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vytkl mu, že se vůbec nezabýval obsáhlým vyjádřením stěžovatelky, které mimo jiné podrobně zpochybňovalo aktivní legitimaci k podání žaloby. To je otázka, kterou městský soud posuzuje *ex offo*, k vyjádření osoby zúčastněné na řízení se jí však měl explicitně zabývat. V otázce podjatosti úředních osob rozsudek městského soudu nemohl věcně přezkoumat, neboť se rovněž nezabýval obsáhlou argumentací stěžovatelky k této otázce. Uložil proto městskému soudu, aby v novém rozhodnutí zvážil všechny okolnosti týkající se sporného jednání u tzv. kulatého stolu a zohlednil, že se úředníci samosprávného celku, vykonávající státní správu v přenesené působnosti, zúčastnili tohoto jednání, kterého se však

nezúčastnili všichni účastníci správního řízení (nevládní organizace a spolky). Naopak pokud se jednání zúčastnili představitelé samosprávného celku a zástupci developera a na tomto jednání se mj. diskutovalo i o sporném stavebním záměru, otázka jejich případné podjatosti musí být zvažována, a to i přes to, že by se závěry městského soudu nemusely změnit oproti závěrům formulovaným v napadeném rozsudku.

[31] Městský soud posledním rozsudkem ve věci (rekapitulace viz výše) rozhodnutí žalovaného opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[32] Soud s ohledem na shora uvedené zdůrazňuje, že v souzené věci jde již o třetí kolo kasačního přezkumu. Nejvyšší správní soud je proto v nynějším řízení omezen nejen rozsahem kasačních námitek, ale též svými dříve vyslovenými závěry, které mají i pro soud samotný kasační závaznost, a od kterých se nemůže odchýlit (srov. rozsudek ze dne 21. 9. 2005, č. j. 2 Afs 216/2004 – 123, č. 1406/2007 Sb. NSS). Jednou vyslovený právní názor kasačního soudu je závazný nejen pro městský soud, ale i pro Nejvyšší správní soud samotný. Tím je zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování. Ve vztahu k některým kasačním námitkám je proto soud z hlediska své přezkumné pravomoci značně omezen.

[33] Od právního názoru dříve vysloveného ve zrušujícím rozsudku kasačního soudu je možno se odchýlit pouze ve zcela výjimečných situacích (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS), a to zejména tehdy došlo-li ke změně výkladu rozhodné právní otázky rozhodnutím „vyšší váhy“ (rozhodnutí rozšířeného senátu, nález Ústavního soudu, rozhodnutí ESLP či SDEU) či pokud došlo k takové změně právního stavu, která brání aplikaci původního předpisu (např. v případě zrušení právního předpisu Ústavním soudem).

[34] V nyní souzené věci kasační závaznost dříve vysloveným právním názorem dopadá zejména na námitky aktivní legitimace žalobce k podání žaloby, nemožnosti aplikace závěrů rozšířeného senátu ve věci tzv. systémové podjatosti, neexistence relevantních žalobních tvrzení a dále otázky možnosti soudního přezkumu napadeného aktu veřejné správy (závazného stanoviska), kterou ve svém vyjádření vznáší žalovaný.

IV.a) Aktivní legitimace žalobce k podání žaloby a další podmínky řízení

[35] Otázkou aktivní procesní legitimace k podání žaloby (kterou stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje) se soud zabývá z úřední povinnosti vždy. Jde o podmínku řízení, při jejímž nenaplnění nelze návrh (žalobu) věcně projednat a je třeba jej dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout. Nutno dodat, že tuto podmínku posuzuje *ex officio* jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud, neboť i on musí mít najisto postaveno, že v řízení o žalobě byly naplněny všechny podmínky pro její věcný přezkum; není-li tomu tak, je jeho povinností rozsudek krajského soudu pro vážnou procesní vadu zrušit a žalobu odmítnout (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

[36] Z dosavadního průběhu řízení je zjevné, že Nejvyšší správní soud v souzené věci již dvakrát meritorně projednal kasační stížnost (jednou podanou žalobcem, jednou stěžovatelkou). Byť se ve svých předcházejících rozsudcích výslovně k otázce aktivní

procesní legitimace žalobce nevyjadřoval (v minulém rozsudku pouze v tom směru, že městský soud nereagoval ve vztahu k této otázce na vyjádření stěžovatelky v řízení o žalobě), z prostého faktu, že již dříve žalobu neodmítl a rozsudek městského soudu nezrušil pro chybějící podmínku řízení, jednoznačně vyplývá, že měl a má za to, že žalobce měl aktivní procesní legitimaci k podání žaloby.

[37] Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může dle § 65 odst. 1 s. ř. s. podat osoba, která tvrdí, že byla zkrácena na svých právech přímo rozhodnutím správního orgánu nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Soud se shoduje se stěžovatelkou v tom, že v době podání žaloby vycházela judikatura z premisy, že občanským sdružením (nyní spolkům) nenáležela hmotná, ale toliko procesní práva; jejich aktivní legitimace tak mohla být založena jen na § 65 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může podat žalobu účastník správního řízení, který není legitimován dle odstavce 1, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. svědčí pouze účastníkovi správního řízení, přičemž dle judikatury (např. rozsudek ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002, č. 162/2004 Sb. NSS) je nezbytné posuzovat tuto skutečnost materiálně, nikoliv tedy dle toho, s kým správní orgán ve správním řízení fakticky jednal jako s účastníkem řízení.

[38] V souzené věci žalobce odvozoval svůj nárok na účast ve správním řízení od § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Účastenství spolku ve správním řízení dle tohoto ustanovení se odvíjí od naplnění dvou kumulativních podmínek. Musí se jednat o spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Současně musí jít o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pojem ochrany přírody a krajiny je legálně definován v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle nějž se ochranou přírody a krajiny „*rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny*“. Při výkladu tohoto pojmu je třeba postupovat systematicky a vycházet i z odstavce druhého téhož paragrafu, v němž jsou demonstrativně vyjmenovány hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují a poukazují na hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost. Aktivizace těchto prostředků je pak zjevným indikátorem možného dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (rozsudek ze dne 15. 1. 2009, č. j. 1 As 106/2008 – 100). Podle § 2 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana přírody a krajiny zajišťována mimo jiné „*spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny*“.

[39] Nejvyšší správní soud v souzené vycházel z toho, že žalobce mohl být účastníkem správního řízení a byl legitimován k podání žaloby. Hlavním posláním žalobce je ochrana přírody a krajiny a dle soudu v dotčeném řízení mohly být dotčeny zájmy na vytváření esteticky hodnotné krajiny. Dospěl proto již dříve k závěru, že tato procesní podmínka aktivní legitimace k podání žaloby byla naplněna. Je nutno též připomenout, že též svým obsahem žalobní námitky odpovídají dobové judikatuře. Žalobce namítal zejména rozhodování podjatými úředními osobami a nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

Právo na rozhodování nepodjatou úřední osobou a na posouzení řádně uplatněných odvolacích námitek jsou svou povahou právy procesním, i z tohoto hlediska tedy byla žaloba přípustná.

[40] Soud tímto neopomíjí a nijak nezpochybňuje stěžovatelkou odkazovanou judikaturu týkající se posuzování aktivní legitimace environmentálních spolků. V nyní posuzované věci však považuje, a to zejména s ohledem na pokročilou fázi, ve které se již soudní řízení nachází, a s ohledem na zásadu legitimního očekávání a právní jistoty, za nepřípustné jakkoli svůj právní názor přehodnocovat, byť by snad změna právního názoru vedla k lepšímu souladu s touto judikaturou.

[41] Je také třeba poznamenat, že v mezidobí nedošlo k natolik zásadnímu judikaturnímu obratu, pro který by soud mohl svůj předchozí závěr stran aktivní legitimace přehodnocovat. Judikatura Nejvyššího správního soudu je v tomto ohledu stabilní. Naopak, z hlediska aktivní legitimace environmentálních spolků došlo spíše k jejímu rozšíření (i na hmotněprávní námitky; srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14), nikoli ke zpřísnění, případně jiné zásadní změně, pro kterou by nad zájmem na legitimním očekávání založeným předcházející rozhodovací činností soudu měl převážit zájem jiný, pro který by musel soud žalobu odmítnout. Skutečnost, že jiné tříčlenné senáty soudu dospěly v odlišných věcech ke skutkovému závěru, že Pankrácká plán není krajinou ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. např. rozsudek ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 – 96) nemůže mít na posouzení této otázky vliv, neboť nejde o rozhodnutí „vyšší váhy“, které by byly povinny všechny senáty Nejvyššího správního soudu propříště respektovat v novém rozhodnutí (tedy takové, které by prolamovalo kasační závaznost dříve vysloveného právního názoru).

[42] Shora uvedené závěry nejsou zpochybněny ani usnesením ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1098/18, kterým Ústavní soud odmítl ústavní stížnost podanou proti shora citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 328/2016 – 96. Ústavní soud v tomto usnesení plně následoval stabilní judikatorní linii týkající se posuzování aktivní procesní legitimace environmentálních spolků, z hlediska výkladu dotčených ustanovení (zejména § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) nedospěl k odlišnému výkladu právní otázky, který by v nyní souzené věci mohl vést k prolomení kasační závaznosti založené předcházejícími zrušujícími rozsudky.

[43] Soud proto uzavírá, že není namístě žalobu jako podanou osobou zjevně neoprávněnou odmítat. Poté, co již byla ve věci dvakrát meritorně posouzena kasační stížnost, by pro žalobce byl takový výrok zcela překvapivý. Dle Nejvyššího správního soudu není v souzené věci možno prolomit kasační závaznost dřívějších rozsudků, a to nadto tím způsobem, že by zpětně došlo ke zhoršení procesního postavení žalobce upřením přístupu k soudu, který soud žalobci již dříve přiznal.

[44] Stěžovatelka namítá, že se městský soud otázkou účastenství žalobce ve správním řízení zabýval nedostatečně. K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že městský soud se v souladu s pokynem vyjádřeným v předcházejícím zrušujícím rozsudku věnoval na základě vyjádření stěžovatelky otázce aktivní legitimace žalobce (srov. body 74 až 79). Stěžovatelce je třeba přisvědčit, že podrobnější úvahy soudu ve vztahu k námitkám

stěžovatelky stran účastenství žalobce ve správním řízení kromě odkazu na § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v odůvodnění absentují. Jak konstatoval rozšířený senát v usnesení ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 – 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, nevypořádání vyjádření osoby zúčastněné na řízení je vážnou vadou řízení, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí. V souzené věci však tato vada vliv na zákonnost rozsudku neměla, neboť, jak soud zdůraznil již výše, z hlediska principu kasační závaznosti nemohl městský soud dospět k jinému závěru, než že žalobci aktivní legitimace svědčila.

[45] Ve vztahu k podmínkám řízení soud ještě na základě vyjádření žalovaného doplňuje, že nemůže přehodnocovat ani svůj závěr vyjádřený hned v prvním zrušujícím rozsudku, ve kterém konstatoval, že podle aktuální judikatury není přezkoumávané závazné stanovisko aktem, které by bylo možno samostatně podrobit přezkumu ve správním soudnictví. S ohledem na požadavek právní jistoty a předvídatelnosti však vyslovil, že není namístě žalobu odmítat proto, že míří proti aktu, který judikatura později označila za nezpůsobilý samostatného přezkumu.

IV.b) Námitka podjatosti

[46] Stěžovatelka dále namítá, že žalobce uplatnil námitku podjatosti opožděně, tedy až v rámci odvolání. Tato námitka není důvodná.

[47] Žalobce uplatnil námitku podjatosti úředníků prvostupňového správního orgánu v odvolání ze dne 2. 2. 2007. Zde uvedl, že se se zpožděním dozvěděl, že *„dne 9. 1. 2007 v utajení proběhl jakýsi „kulatý stůl“ jen pro zvané s bývalou prezidentkou Mezinárodní federace pro bydlení a plánování, a to pod vedením primátora za účasti dlouhé řady otevřených stoupenců mrakodrapů v Praze a viníků celé po léta se táhnoucí kauzy. Kulatý stůl byl ryze politickou záležitostí (...). Ač byli pozváni zástupci potenciálního investora sporných výškových budov na Pankrácké pláni a jejich propagátoři a projektanti (...), nebyl pozván nikdo z druhé strany – občanské a odborné veřejnosti sporné záměry kritizující (...). Lze tedy konstatovat, že nejpozději účastí na „kulatém stole“ se pánové K., C. a paní S. stali vyloučenými z obou řízení pro podjatost. (...)“*.

[48] Podle § 14 odst. 2 správního řádu může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.

[49] Zmíněný „kulatý stůl“ se konal dne 9. 1. 2007, téhož dne bylo vydáno závazné stanovisko. Dle soudu žalobce neuplatnil námitku podjatosti (která byla v zásadě založena na účasti úředních osob na uvedené akci) opožděně; ze správního spisu nevyplývá, kdy přesně se žalobce o konání akce dozvěděl (uvedl pouze, že „se zpožděním“). Bylo-li mu závazné stanovisko doručeno dne 18. 1. 2007, má soud za logický postup, který žalobce zvolil, tedy že již samostatně námitku podjatosti nevznášel (závazné stanovisko již bylo vydáno), ale spojil ji s podaným odvoláním. Tvrdí-li stěžovatelka, že žalobce již dne 8. 1. 2007 věděl, že se bude „kulatý stůl“ konat, nemá toto tvrzení oporu ve spisu. V ručně psaném podání ze dne 8. 1. 2007 žalobce toliko žádal, aby byl přizván „ke konzultacím, jež

mají probíhat v těchto dnech“. Z takového požadavku však nelze vyvozovat, že žalobce věděl, kdy přesně se bude „kulatý stůl“ konat a kdo se ho bude účastnit (a tedy že účastníky budou též dotčené úřední osoby).

[50] Ostatně skutečnost, že žalobce neuplatnil námitku podjatosti bezprostředně po konání „kulatého stolu“ (za předpokladu, že se podrobnosti o této akci dozvěděl dříve, než mu bylo doručeno závazné stanovisko), by bez dalšího nemohla vést k tomu, že by se žalovaný námitkou podjatosti nemusel zabývat. Jak již soud konstatoval dříve (rozsudek ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152), formulaci „k námitce se nepřihlédne“ je nutno vykládat ve spojitosti s dalšími ustanoveními správního řádu, a to tak, že se v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, nerozhoduje se o ní samostatným usnesením. Účastník, který námitku podjatosti podá „opožděně“, pouze ztrácí procesní „privilegium“ kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce, ale to neznamená, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat. Je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona při splnění podmínek stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu (rozhodnutí o podjatosti určité úřední osoby má pouze deklaratorní charakter). Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že účastník řízení neuplatnil námitku podjatosti „bez zbytečného odkladu“, sdělí mu, že nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením, ale bude s ní nakládat jako s neformálním podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost úřední osoby z moci úřední prověří. Pokud na základě takového prověřování tvrzené podjatosti dospěje správní orgán k závěru, že je skutečně dána podjatost některé z úředních osob, bude namístě postupovat podle § 14 odst. 4 uvedeného zákona (tzn. určit jinou úřední osobu). Pokud je taková „opožděná“ námitka vznesena až v odvolání a odvolací správní orgán dospěje k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, pak je nutno na takové vydání rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení, která podle § 89 odst. 2 zpravidla bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

[51] V této souvislosti soud zdůrazňuje, že námitka podjatosti nebyla primárně založena na tvrzení o tzv. systémové podjatosti, ale vycházela z jiných okolností, které se v průběhu řízení vedoucího k vydání závazného stanoviska odehrávaly (zejména konání tzv. kulatého stolu). V tomto směru proto nemůže obstát tvrzení, že žalobce si měl být již na počátku řízení vědom údajné kontroverznosti stavby či zájmu hl. m. Prahy na její realizaci, a tím i systémové podjatosti. Námitka podjatosti totiž byla postavena na zcela odlišných důvodech, o kterých se žalobce dozvěděl až v průběhu řízení.

[52] Konečně sám Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozsudku (bod 31) uložil městskému soudu, aby zvážil všechny okolnosti týkající se sporného jednání u tzv. kulatého stolu a zohlednil, že se úředníci zúčastnili tohoto jednání, ke kterému ale nebyli přizváni ostatní účastníci správního řízení. Zdůraznil zde, že pokud se jednání zúčastnili představitelé samosprávného celku a zástupci developera a na tomto jednání se mj. diskutovalo i o sporném stavebním záměru, otázka případné podjatosti musí být zvažována.

[53] V této souvislosti nepovažuje soud za „nepřípustné“, jak namítá stěžovatelka, že městský soud v nyní napadeném rozsudku při vypořádání námitky podjatosti využil část odůvodnění svého předcházejícího rozsudku. Je pravdou, že ten byl sice zrušen, podstatné však je, že z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající zejména v tom, že se nevypořádal

s argumentací stěžovatelky. Věcnou správnost závěrů týkajících se podjatosti Nejvyšší správní soud nezpochybnil, není proto pochybením soudu, pokud ze svých dříve vyslovených úvah vyšel a v souladu s pokyny je doplnil tak, aby vyhovovaly požadavkům na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí.

[54] V této souvislosti stěžovatelka namítá, že závěry rozšířeného senátu ve věci tzv. systémové podjatosti nemají být v souzené věci aplikovány. I v této otázce je však soud vázán svým vlastním dříve vysloveným názorem. V prvním zrušujícím rozsudku městský soud výslovně zavázal, aby při posuzování dané právní otázky z rozhodnutí rozšířeného senátu vycházel. Městský soud tedy následoval závazný pokyn kasačního soudu.

[55] K tvrzené retroaktivní aplikaci judikatury soud připomíná, že rozšířený senát ve zmíněném usnesení nekonstatoval, že existuje tzv. systémová podjatost, tedy že v případech, kdy rozhodují úředníci územních samosprávných celků ve věcech těchto celků (v řízení o jejich žádosti), je nutno tyto úředníky *a priori* považovat za podjaté. Uvedl pouze, že v těchto případech je nutno dbát zvýšené opatrnosti při posuzování otázky podjatosti (konstatoval existenci tzv. systémového rizika podjatosti) a předestřel demonstrativní výčet okolností, na které se mají správní orgány, případně soudy při posuzování námitek podjatosti zaměřit. Rozhodně tedy rozšířený senát neučinil judikatorní obrat, či nedospěl ke zcela novému, či opačnému výkladu § 14 správního řádu. Jeho rozhodnutím došlo pouze ke zpřesnění dosavadního výkladu, což dle soudu nemohlo mít žádný vliv na legitimní očekávání stěžovatelky. Ta své tvrzení o legitimním očekávání v této souvislosti staví na tom, že v době konání správního řízení (v letech 2005 – 2007) vycházela z toho, že neexistuje žádná údajná podjatost úředníků magistrátu. K tomu soud uvádí, že toto očekávání má snad každý účastník správního řízení, přičemž závěry rozšířeného senátu na tomto očekávání nic změnit nemohly. Může se stát, že v řízení nastanou okolnosti, o kterých se účastník řízení ani nedozví, ale které povedou k podjatosti úředních osob. Dle soudu je nemyslitelné, aby v takovém případě správní orgány, případně soudy, s odkazem na legitimní očekávání účastníků, rozhodly tak, že úřední osoby podjaté nejsou. Takovým přístupem by byla zcela vyloučena možnost konstatovat podjatost.

[56] Nyní k námitkám mířícím proti věcnému posouzení otázky podjatosti. Stěžovatelka předně namítá, že soud nevysvětlil, proč považuje stavbu za kontroverzní a z čeho dovodil zájem hl. m. Prahy na stavbě.

[57] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru (zejména bod 89), že účast úředních osob na tzv. kulatém stole, na nějž byli pozváni pouze zástupci potencionálního investora sporných výškových budov na Pankrácké pláni a jejich propagátoři a projektanti a setkání se dále účastnili tehdejší primátor hlavního města Prahy MUDr. P. B., náměstkyně primátora M. R., radní Ing. M. R., ředitel odboru památkové péče a kultury magistrátu Mgr. J. K., přičemž předmětné jednání se konalo ve stejný den, kdy bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí opatřené právě podpisem J. K., založila podjatost ve věci. Pokud dochází v ten samý den, kdy bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí ve věci, k jednání se zástupci - představiteli, kteří mohou nebo dokonce jsou na věci jakýmkoli způsobem zainteresováni, a takového jednání se účastní úřední osoby - pracovníci prvoinstančního orgánu spolu s osobami, které stály v čele magistrátu, je zde důvod pro

vyloučení úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu, neboť z důvodu zaměstnaneckého poměru mohl být její postoj k věci ovlivněn, a v daném případě je překročena ona kritická míra „systémového rizika podjatosti“, jak o ní hovoří usnesení rozšířeného senátu.

[58] Existence shora naznačených okolností je dle Nejvyššího správního soudu zcela dostačující pro závěr, že zde byly závažné pochybnosti o nepodjatosti dotčených úředních osob. Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v tom, že pro vyvolání vážných pochyb o nepodjatosti úředních osob není podstatné, že závazné stanovisko bylo vydáno týž den, ve který se konal tzv. kulatý stůl. Již samotná okolnost, že se úředníci účastnili této městem organizované akce, do níž byli zapojeni, vyvolává značné pochybnosti.

[59] Soud nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by městský soud nevysvětlil svůj závěr, že stavba je kontroverzní a že o ni představitelé hlavního města jevili zájem. V bodech 92 – 98 rozsudku soud osvětlil, že záměr byl kontroverzní, neboť vzbuzoval emoce, jak u příznivců, tak odpůrců (stejně vnímal situaci též žalovaný, viz např. strana 13 rozhodnutí), že stavba trvalým způsobem ovlivní panorama Prahy, odrazí se ve způsobu, jakým bude město jako urbanistický celek vnímáno. Dále soud kontroverznost a zvýšený zájem města o stavbu dovozoval z konání semináře „Rozvoj města a odkaz minulosti“ a z článku ředitele odboru kultury „Praha může růst, a to i do výšky“.

[60] Nejvyšší správní soud se plně shoduje s městským soudem v tom, že popsané skutečnosti zakládají důvodné pochybnosti o nepodjatosti zmíněných úředních osob. V dané věci není pochyb o tom, že šlo o případ, ve kterém bylo přítomno, řečeno terminologií rozšířeného senátu, tzv. systémové riziko podjatosti. Jedním ze žadatelů o vydání závazného stanoviska totiž bylo město Praha, přičemž o této žádosti rozhodovali úředníci stejného územně samosprávného celku. Zde je nutno poznamenat, že je zcela lhostejné, z jakého důvodu bylo hl. m. Praha žadatelem o vydání závazného stanoviska. Stěžovatelka namítá, že hl. m. Praha podalo žádost výlučně proto, že vlastnilo jeden pozemek dotčený stavbou, a žádost tedy podat „muselo“. Dle soudu je ovšem pro existenci systémového rizika podjatosti podstatné, že město bylo žadatelem ve věci, o níž rozhodovali její „vlastní“ úředníci. To, jaká byla motivace pro podání žádosti, je v tomto ohledu nepodstatné. Ostatně ani městský soud ze skutečnosti, že hl. m. Praha bylo jedním ze žadatelů, nevyvozoval závěr o jeho zájmu na výsledku řízení – tento zájem byl dle závěrů městského soudu dán jinými, shora vyjmenovanými okolnostmi, které doprovázely příslušné správní řízení.

[61] Pochybnosti o nepodjatosti nemohou rozptýlit ani stěžovatelčina tvrzení, že uvedený kulatý stůl se týkal „širšího tématu rozvoje měst a nových staveb“. To sice může být pravdou, současně ale nikdo z účastníků nezpochybňuje, že na něm byla diskutována i zcela konkrétní stavba, které se týká nynější řízení. Soud se se stěžovatelkou ztotožňuje v tom, že je jistě žádoucí, aby se úřední osoby náležitě vzdělávaly a účastnily se jednání s dalšími odborníky, či se věnovaly publikační činnosti, nemůže se to ovšem dít způsobem, který vyvolává pochybnosti o jejich nepodjatosti. Obdobně nepovažuje soud za přesvědčivou argumentaci, kterou se stěžovatelka snaží bagatelizovat vyjádření pana K. obsažená v článku v časopisu EURO („Praha může růst, a to i do výšky“). Soud nezpochybňuje prospěšnost komunikace správních orgánů vůči veřejnosti, ani to, že

„každá stavba většího rozsahu má řadu zastánců a odpůrců“; z hlediska otázky podjatosti je však nutno vnímat jako velmi problematické, pokud představený správního úřadu s veřejností o určité konkrétní věci komunikuje tím způsobem, že nepokrytě vyzdvihuje jako správné stanovisko jednoho z účastníků řízení, či že se výrazně staví (veřejným projevením svých názorů) na stranu zastánců určitého záměru. Právě takové chování (byť vyjevené až po vydání rozhodnutí) může u dalších účastníků řízení vyvolat oprávněné obavy o nestrannost dotčeného úředníka, případně úředníků jemu podřízených.

[62] Stejně tak považuje soud za nepřípadnou stěžovatelčinu argumentaci, že nezájem města o uvedenou stavbu lze dovodit z toho, že se nepřihlásilo jako osoba zúčastněná na soudním řízení. Jednak sama stěžovatelka konstatuje, že hl. m. Praha v průběhu řízení postavení účastníka ztratilo, je tedy vůbec otázkou, zda mohlo být osobou zúčastněnou na soudním řízení. Zadruhé jde o tvrzení zcela spekulativní, které není podloženo žádným vyjádřením města samotného; ostatně jeho pasivitu ve vztahu k soudnímu řízení lze vykládat přesně opačně, než to činí stěžovatelka, tedy že hlavní město nebylo aktivní proto, aby nedemonstrovalo svůj zájem na věci. Vysvětlení procesního postoje hl. m. Prahy v soudním řízení v každém případě není pro posouzení otázky podjatosti dotčených úředních osob podstatné.

[63] Rozsudek není nesrozumitelný ani ve vztahu k prokázání konání tzv. kulatého stolu, jak namítá stěžovatelka. Městský soud správně konstatuje, že kromě tvrzení žalobce, které správní orgány nezpochybnily, není konání kulatého stolu ve správním spisu nijak doloženo (jak konstatoval Nejvyšší správní soud v prvním rozsudku ve věci, žalobce zápis z tohoto jednání přiložil až k žalobě, což zdůvodnil tím, že jej získal až dodatečně). Ani městský soud neměl o konání kulatého stolu pochyby. Stěžovatelka vytrhuje z kontextu závěr bodu 94 rozsudku – v něm soud pouze uzavírá, že nejen seminář „Rozvoj města a odkaz minulosti“, ale *zřejmě* též onen kulatý stůl probíhal pod záštitou tehdejšího primátora. Toto tvrzení není v žádném rozporu se závěrem, že soud má konání kulatého stolu za prokázané.

[64] Stejně tak není podstatné, že žalobce nevznesl námitku podjatosti v územním, či stavebním řízení. Jednak jde o řízení odlišná od nyní posuzované věci, jejich procesní průběh tedy z tohoto hlediska není pro posouzení zákonnosti rozsudku městského soudu podstatný. Zadruhé pak v těchto řízeních figurovaly zcela jistě úřední osoby, u kterých soudu není známo, že by se také účastnily tzv. kulatého stolu, či semináře „Rozvoj města a odkaz minulosti“, či ventilovaly své názory v celostátních denících. Žalobce tak zřejmě neměl důvod na základě argumentů, které uváděl v řízení o vydání závazného stanoviska, vznášet obdobnou námitku i v řízeních dalších.

IV.c) Žaloba a žalobní body

[65] Stěžovatelka dále namítá, že žaloba kromě tvrzení o podjatosti neobsahuje žádné relevantní argumenty a že se městský soud vůbec neměl námitkami žalobce meritorně zabývat. Ani tato námitka není důvodná.

[66] I zde musí soud připomenout svůj dřívější závazný právní názor. V prvním zrušujícím rozsudku soud jednoznačně vyslovil (zejména bod 27 a část IV.C), že žalobce v žalobě uváděl konkrétní žalobní body (týkající se podjatosti, namítající nevypořádání některých odvolacích námitek) a uložil městskému soudu, aby se se všemi žalobními námitkami přezkoumatelným způsobem vypořádal. Polemika s tímto závěrem je tedy v nynější fázi řízení nepřípustná.

[67] Tvrdí-li stěžovatelka, že vyjádření UNESCO není závazné a nemá vliv na zákonnost, je i zde třeba zdůraznit, že soud v prvním zrušujícím rozsudku výslovně uvedl (jak ve vztahu k vyjádření NPÚ, tak k vyjádření Výboru světového dědictví, srov. zejména body 40 až 42), že vyjádření odborných organizací sice nejsou pro správní orgán závazná, jsou ovšem srovnatelná se znaleckým posudkem, nelze je proto ignorovat. Jestliže se pak správní orgány od závěrů obsažených v takových vyjádřeních hodlají odchýlit, musí se přesvědčivě vypořádat s důvody, které jsou v nich uvedeny, případně provést i další důkazy. Soud souhlasí s tím, že správní orgán nemusí „respektovat“ každé vyjádření, názor či doporučení, to ovšem nic nemění na tom, že se k nim, pokud byly v odvolacím řízení vzneseny, musí vyjádřit přezkoumatelným způsobem v odůvodnění svého rozhodnutí.

[68] Co se týče věcného vypořádání těchto odvolacích námitek žalovaným, zde se Nejvyšší správní soud shoduje s městským soudem, že závěry žalovaného jsou vágní a nesprávné. Tvrzení, že se žalovanému nepodařilo ve vyjádření NPÚ identifikovat konkrétní zájem památkové péče, který by odůvodňoval zamítavé stanovisko, nemá oporu v obsahu vyjádření NPÚ. Stěžovatelka má pravdu, že žalovaný sice obsáhle cituje vyjádření NPÚ a Výboru světového dědictví, neuvádí však žádné přezkoumatelné úvahy, kterými by osvětlil, proč se od nich při svém rozhodování odchýlil. Zavádějící je pak kasační námitka, že ve vztahu k vyjádření NPÚ městský soud pouze odkázal na závěr Nejvyššího správního soudu, podle kterého je v této části rozhodnutí nepřezkoumatelné (bod 113 rozsudku městského soudu). Městský soud vlastní úvahy k této otázce uvádí hned v bodu následujícím; lze přitom jednoznačně seznat, z jakých důvodů měl rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné.

IV.d) Nesprávně přiznané náklady za předcházející kasační stížnost

[69] Městský soud výrokem III. přiznal stěžovatelce náhradu nákladů za předcházející úspěšnou kasační stížnost. Stěžovatelka namítá, že soud nesprávně uložil povinnost nahradit náklady řízení žalovanému, ačkoli ten po celou dobu řízení zastával stejnou procesní pozici jako stěžovatelka (tedy usiloval o to, aby rozhodnutí žalovaného nebylo na základě žaloby zrušeno).

[70] Jinak řečeno, stěžovatelka nebrojí proti tomu, že jí soud náhradu nákladů přiznal, nesouhlasí pouze s tím, že jí má náklady hradit žalovaný. Tuto kasační námitku je nutno odmítnout.

[71] Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Je výhradním právem každého, aby svým vlastním jménem brojil proti soudnímu rozhodnutí, které svědčí v jeho neprospěch; nikomu jinému nepřísluší, aby brojil proti soudnímu rozhodnutí (případně jednomu jeho

výroku), které se nijak nedotklo jeho práv, ale případně práv jiné osoby. Stěžovatelka není ve svém právu na náhradu nákladů řízení nijak dotčena tím, že soud uložil povinnost jejich úhrady žalovanému. Tímto výrokem je dotčen pouze žalovaný; pouze on by se mohl domáhat ochrany svých práv, která měla být zasažena výrokem soudu o povinnosti nahradit stěžovatelce náhrady nákladů řízení. Žalovaný však sám kasační stížnost nepodal (ač k tomu byl oprávněn). Tuto námitku je tedy nutno považovat za nepřípustnou, neboť ji vznesla osoba k tomu zjevně neoprávněná.

V. Závěr a náklady řízení

[72] Soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[73] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok II.). Úspěšnému žalobci a osobě zúčastněné na řízení II) žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto jim jejich náhradu soud nepřiznal. Žalovaný sice ve věci podal vyjádření, nešlo ovšem o náklad nad rámec běžné úřední činnosti (výrok III.), proto soud rozhodl, že ani jemu se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu